



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2016

La participación ciudadana como compromiso democrático

Welp, Yanina

Abstract: La promoción de mecanismos de participación ciudadana no necesariamente conlleva una apuesta decidida por democratizar a la sociedad. Por ejemplo, en ocasiones, los mecanismos de participación pueden ser introducidos con fines meramente electorales o para responder a crisis institucionales en apariencia, sin producir cambios de fondo. Sin embargo, las malas prácticas no deben ocultar que la participación es un componente fundamental de la democracia. Más aún, el buen funcionamiento y la ampliación de la participación ciudadana — del ámbito electoral a los procesos de rendición de cuentas y toma de decisiones — pueden jugar un papel destacado al mejorar el desempeño del gobierno y la satisfacción ciudadana con el sistema político. Pero, ¿qué condiciones permiten que los mecanismos de participación contribuyan a profundizar la democracia? Para dar respuesta a esta pregunta, el trabajo procede inductivamente al analizar una selección de instituciones en funcionamiento en el nivel local de gobierno — el concejo vecinal en Montevideo, el consejo comunal en Venezuela, la silla vacía en Ecuador, el presupuesto participativo en la Ciudad de México, la consulta popular en Argentina y la revocatoria del mandato en Perú — del que deriva la identificación de elementos explicativos de mayor o menor contribución al fortalecimiento de la democracia. To promote mechanisms of citizen's participation does not necessarily imply a firm commitment to democratize society. For example, sometimes mechanisms of participation can be introduced for electoralist purposes or to resolve institutional crisis in appearance without producing substantial changes. However, bad practices should not hide the fact that participation is an essential component of democracy. Furthermore, well designed and exercised channels of citizen participation can play an important role in improving government performance and citizen's satisfaction with the political system. But what conditions allow mechanisms of participation to deepen democracy? To answer this question, this work proceeds inductively, analyzing a selection of institutions operating at the local level of government — neighborhood councils in Montevideo, the communal councils in Venezuela, Empty Chair in Ecuador, participatory budgeting in Mexico city, the referendum in Argentina and the recall referendum in Peru —, which resulted in the identification of explanatory elements of their degree of contribution to the strengthening of democracy.

Other titles: Citizen's Participation as a Democratic Commitment

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-136472>
Journal Article

Originally published at:

Welp, Yanina (2016). La participación ciudadana como compromiso democrático. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, (10):97-121.

La participación ciudadana como compromiso democrático*

Citizen's Participation as a Democratic Commitment

Yanina Welp**

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Instituciones participativas y democracia.
- III. Análisis de casos.
- IV. Conclusiones.

* Este trabajo es una revisión de la ponencia presentada en el foro "Balance y experiencias sobre la democracia y elecciones en el Distrito Federal", organizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Centro Cultural "Elena Garro". México, 29 de septiembre de 2015. Agradezco especialmente a Flavia Freidenberg por su apoyo durante la elaboración y revisión del texto.

** Directora regional para América Latina en el Centre for Research on Direct Democracy, en la Universidad de Zurich. Se especializa en temas de participación política en América Latina, especialmente en el análisis comparado de los mecanismos de democracia directa y participativa, y los usos de los medios digitales para la actividad política, temas sobre los que ha publicado extensamente.

Recibido: 19 de febrero de 2016

Aceptado: 15 de agosto de 2016

Resumen:

La promoción de mecanismos de participación ciudadana no necesariamente conlleva una apuesta decidida por democratizar a la sociedad. Por ejemplo, en ocasiones, los mecanismos de participación pueden ser introducidos con fines meramente electorales o para responder a crisis institucionales en apariencia, sin producir cambios de fondo. Sin embargo, las malas prácticas no deben ocultar que la participación es un componente fundamental de la democracia. Más aún, el buen funcionamiento y la ampliación de la participación ciudadana —del ámbito electoral a los procesos de rendición de cuentas y toma de decisiones— pueden jugar un papel destacado al mejorar el desempeño del gobierno y la satisfacción ciudadana con el sistema político. Pero, ¿qué condiciones permiten que los mecanismos de participación contribuyan a profundizar la democracia? Para dar respuesta a esta pregunta, el trabajo procede inductivamente al analizar una selección de instituciones en funcionamiento en el nivel local de gobierno —el concejo vecinal en Montevideo, el consejo comunal en Venezuela, la silla vacía en Ecuador, el presupuesto participativo en la Ciudad de México, la consulta popular en Argentina y la revocatoria del mandato en Perú— del que deriva la identificación de elementos explicativos de mayor o menor contribución al fortalecimiento de la democracia.

Palabras clave: participación ciudadana, presupuesto participativo, referendo, democracia, concejos vecinales.

Keywords: citizen's participation, participatory budgeting, referenda, democracy, citizen's councils.

Abstract:

To promote mechanisms of citizen's participation does not necessarily imply a firm commitment to democratize society. For example, sometimes mechanisms of participation can be introduced for electoralist purposes or to resolve institutional crisis in appearance without producing substantial changes. However, bad practices should not hide the fact that participation is an essential component of democracy. Furthermore, well designed and exercised channels of citizen participation can play an important role in improving government performance and citizen's satisfaction with the political system. But what conditions allow mechanisms of participation to deepen democracy? To answer this question, this work proceeds inductively, analyzing a selection of institutions operating at the local level of government —neighborhood councils in Montevideo, the communal councils in Venezuela, Empty Chair in Ecuador, participatory budgeting in Mexico city, the referendum in Argentina and the recall referenda in Peru—, which resulted in the identification of explanatory elements of their degree of contribution to the strengthening of democracy.

I. Introducción

Los mecanismos que, al menos en teoría, permiten el incremento o la canalización de la participación ciudadana han vivido una expansión sin precedentes a lo largo y ancho no sólo de América Latina, sino también de otras regiones del mundo.¹ Una posible explicación de esta tendencia sugiere que estos mecanismos dan respuesta a una crisis de la democracia representativa, observada en la disminución de la afiliación a partidos políticos y sindicatos, y en la creciente desconfianza ciudadana hacia los gobiernos y representantes.²

Sin embargo, más allá de aproximaciones generales, los mecanismos de participación se caracterizan especialmente por su diversidad, evidente en factores tales como quiénes pueden participar (residentes, electores, individuos u organizaciones de la sociedad civil), las formas de participación (pasiva o restringida al acceso a la información, deliberativa y/o con capacidad para tomar decisiones e incluso implementarlas), el nivel de formalización de los mecanismos (por vía de ordenanzas o leyes, o convocados puntualmente por alcaldes o concejos deliberantes) o las competencias o capacidad de incidencia de los mecanismos participativos (que refiere a la diversidad de cuestiones que pueden ser objeto de la participación ciudadana, desde presupuestos a definición de políticas públicas en áreas específicas). La tabla 1 (véase siguiente página) presenta algunas de estas diferencias, comparando las seis instituciones que se analizarán en este trabajo: el concejo vecinal en Montevideo, el consejo comunal en Venezuela, la silla vacía en Ecuador, el presupuesto participativo en la Ciudad de México, la consulta popular en Argentina y la revocatoria del mandato en Perú.

La intención no es hacer un *ranking* de instituciones —imposible, pues distintas instituciones buscan dar respuesta a diferentes demandas o déficits, y que, más que estar en competencia, pueden convivir en el territorio—, sino observar la medida en que diversos formatos institucionales ofrecen canales para procesar conflictos, mejorar la eficiencia de la gestión y/o incrementar la legitimidad del sistema, entre otros.

¹ Véase De Sousa Santos, Boaventura y Avritzer, Leonardo, “Introducción: para ampliar el canon democrático”, en De Sousa Santos, Boaventura, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, FCE, 2004. También Sintomer, Yves, *Les budgets participatifs en Europe*, París, La Découverte, 2008.

² Dalton, Russell y Wattenberg, Martín, *Parties without partisans*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Tabla 1

<i>Caracterización de las instituciones seleccionadas</i>							
		<i>Concejo vecinal</i>	<i>Consejo comunal</i>	<i>Silla vacía</i>	<i>Presupuesto participativo</i>	<i>Consulta popular</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
<i>Tipo de participación</i>	Deliberación	X	X	X	X		
	Voto	X	X	X	X	X	X
	Gestión/ implemen- tación		X				
<i>Partici- pantes</i>	General				X		
	Delegados o electos	X	X	X	X		
	Electores					X	X
	Definir presupuesto				X		
	Remover represen- tantes						X
	Proponer/ vetar políticas	X		X		X	
	Proponer y gestionar obras		X				

FUENTE: Elaboración propia.

Todos estos mecanismos tienen alcances y limitaciones: el concejo vecinal permite proponer políticas públicas, pero sus propuestas son consultivas; el consejo comunal puede gestionar obras, pero sus competencias se circunscriben a un espacio muy acotado del territorio, por mencionar dos ejemplos.

Además, se observan también profundas diferencias en las prácticas, concretamente en la frecuencia de uso y la incidencia efectiva en la definición de los asuntos de interés público. Hay mecanismos que apenas se utilizan, y otros que se activan con frecuencia y cuentan con una relativamente amplia participación. Algunos mecanismos tienen un gran impacto en la definición de políticas, y otros tienen efectos indirectos,

de legitimación, aportan transparencia, promueven la educación cívica, o su valor es meramente simbólico, ya que sus consecuencias son muy limitadas. Los resultados observados derivan en visiones optimistas sobre la capacidad de la democracia participativa para ampliar y fortalecer la democracia,³ que contrastan con visiones pesimistas en torno a la manipulación de las instituciones participativas en función de los intereses de los líderes.⁴

Partimos del supuesto de que la participación ciudadana es fundamental para la ampliación y fortalecimiento de la democracia —lo que no implica que cualquier mecanismo participativo *per se* contribuirá a dicha ampliación y fortalecimiento—. Los mecanismos de participación pueden, idealmente, contribuir con tres elementos centrales de la poliarquía:⁵ i) la promoción de la participación efectiva (abriendo oportunidades para introducir temas en la agenda pública), ii) el fomento de la comprensión informada de los asuntos públicos (si los mecanismos funcionan incrementando la información puesta a disposición de la ciudadanía, por ejemplo) y iii) el control de la agenda (si los mecanismos de rendimientode cuentas funcionan y las autoridades consideran y dan respuesta a las demandas ciudadanas).

Este trabajo se propone explorar un grupo de condiciones que podrían explicar mejores o peores resultados, mediante la observación de diseños institucionales y prácticas.⁶ A continuación, se presentan las dimensiones escogidas para el análisis, luego se analiza una selección de casos y finalmente se plantean las conclusiones.

II. Instituciones participativas y democracia

Las concepciones de la participación ciudadana son diversas: un modelo clásico la concibe como una forma indirecta de intervención, complementaria de la democracia representativa. La participación se entiende, en este marco, como un mecanismo para la representación, un medio por

³ Avritzer, Leonardo, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2002.

⁴ López Maya, Margarita, “Venezuela: de la democracia participativa al Estado comunal en Lissidini”, en Veneziano, Alicia *et al.* (comps.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

⁵ Dahl, Robert, *Democracy and its Critics*, Yale, University Press, 1989.

⁶ El trabajo se basa en nuestra investigación previa, el análisis de la normativa, y de los documentos oficiales y estudios de analistas (en cada apartado se ofrecen las referencias).

el cual los gobernantes son informados de las preferencias y necesidades de la población y son inducidos a responder a esas preferencias y necesidades.⁷ Otros autores entienden la participación como deliberación, y en este sentido, la asocian al proceso de formación de la opinión pública, lo que contribuiría a incrementar virtudes cívicas, aun cuando no se llegue a la toma de decisiones.⁸ Se apunta así a la transformación de los ciudadanos mediante la contraposición razonada de argumentos para decidir sobre los asuntos públicos. Finalmente (por resumir tres visiones alternativas que no agotan las definiciones existentes), en el modelo de democracia radical,⁹ la participación se entiende como la intervención directa de los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos. Aquí, la participación, o el “procedimentalismo participativo”, implica un amplio proceso de intervención ciudadana con inclusión de diversos actores, donde es posible el debate sobre las reglas de la participación y la distribución de bienes públicos. Carole Pateman¹⁰ fue la precursora de la concepción que asume que la participación implica la toma directa de decisiones por parte de la ciudadanía, que se base en ciudadanos ordinarios u organizados, que establezcan la importancia de expandir las formas democráticas del ámbito político a otros de carácter social y laboral, con el fin de evitar que las desigualdades sociales y económicas se transfieran a la esfera política.

Si la participación ciudadana comprende todas aquellas acciones emprendidas por ciudadanos —ya sean individuos o miembros de organizaciones— para influir directa o indirectamente en las decisiones y las acciones de los gobernantes, las instituciones de participación refieren a mecanismos regulados por la ley o convocados por el gobierno para formalmente canalizar esa participación. Sus consecuencias esperadas pueden ser directas (toma de decisiones) o indirectas (rendimiento de cuentas) e incluir deliberación (por ejemplo, un presupuesto participativo), voto (una consulta popular) o la simple presencia en un acto público (una audiencia pública). En este sentido, la evaluación de un mecanismo debe hacerse considerando sus objetivos o el problema o carencia a la que buscaba dar solución (por ejemplo, un gobierno con presupuesto ilimitado no requeriría de la priorización de obras para decidir cuál implemen-

⁷ Verba, S., “The Citizen as Respondent: Sample Surveys and American Democracy”, *American Political Science Review*, vol. 90, 1996.

⁸ Elster, John (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge U. P., Cambridge, 1998.

⁹ De Sousa Santos, Boaventura y Avritzer, Leonardo, *op. cit.*

¹⁰ Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

tar, como ocurre cuando el presupuesto es limitado, aunque sí podría someter a discusión si son relevantes o deseables). Así, no puede juzgarse a una audiencia pública por su incapacidad para derivar directamente en políticas públicas sino por sus consecuencias al incrementar (o no) el acceso a la información pública y el rendimiento de cuentas.

La investigación sobre democracia participativa ha prestado especial atención a la vinculación de mecanismos participativos con un modelo de democracia radical, sin embargo, la evidencia empírica muestra que la mayoría de los mecanismos regulados en la región no conllevan una transformación profunda de la democracia representativa, sino que, en general, opera como un complemento.¹¹

En sus conclusiones, basadas en la observación de distintas experiencias, Fung y Wright¹² señalan que las experiencias que empoderan a la ciudadanía muestran elementos comunes, tales como: i) el enfoque en problemas específicos y tangibles, ii) la participación de la gente común afectada por estos problemas y por funcionarios cercanos a ellos, y iii) el desarrollo deliberativo de soluciones a estos problemas. La literatura, en general, hace hincapié en esta combinación de influencia en la formulación de políticas, la calidad de la deliberación y la participación ciudadana.¹³ En esta línea, sostenemos que una institución exitosa de participación ciudadana será una que: i) sea capaz de cumplir con sus objetivos e influir (directa o indirectamente) en la definición de asuntos públicos, ii) permita a los ciudadanos ser parte de una deliberación y comunicación pública que incremente sus competencias, educación cívica y capital político, y iii) sea capaz de atraer a un número constante o creciente de participantes y/o pueda ser activada cuando es requerida.¹⁴

¹¹ En algunas ocasiones, ciertos mecanismos, especialmente el referéndum a nivel nacional, han funcionado como instrumentos para superar bloqueos institucionales.

¹² Fung, Archon y Wright, Ollin, *Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso, 2003.

¹³ Véase Baiocchi, Gianpaolo y Ganuza, Ernesto, "Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered", *Politics & Society*, vol. 42, núm. 1, 2014, pp. 29-50. También, Brigitte, Geissel y Newton, Ken, *Evaluating Democratic Innovations-Curing the Democratic Malaise?*, Abingdon, Routledge, 2012.

¹⁴ Ferla, Paula *et al.*, "Corriendo de atrás: análisis de los concejos vecinales de Montevideo", *Iconos*, núm. 48, 2014, pp. 121-137; Serdült, Uwe y Welp, Yanina, "How Sustainable is Democratic Innovation? Tracking Neighborhood Councils in Montevideo", *Journal of Politics in Latin America*, vol. 7, núm. 2, 2015, pp. 131-148.

1. Influencia en la definición de asuntos públicos

Como ya se ha dicho, la influencia derivada de la activación de un mecanismo participativo puede ser directa (definición e implementación de decisiones sobre asuntos públicos) o indirecta (*accountability* y/o legitimación del sistema). La influencia directa es la más fácil de observar: decisiones tomadas/ decisiones implementadas.

En teoría, los espacios participativos promueven la *accountability* en todas sus formas (horizontal, vertical y societal). Wampler¹⁵ indica que la participación de organizaciones de la sociedad civil podría presionar a funcionarios y representantes a respetar la ley, y por tanto emerge como un canal que actúa junto a los otros (*accountability* horizontal y vertical). La incidencia indirecta puede analizarse a través de estudios de opinión que permitan correlacionar en el tiempo el funcionamiento institucional de los espacios participativos con la satisfacción y confianza en el gobierno, entre otros indicadores.

2. Formación cívica

Las instituciones de participación ciudadana pueden entenderse como “escuelas de ciudadanía”, concepto acuñado para describir la forma en que, a través de la deliberación y la participación en procesos de toma de decisiones, y de elaboración colectiva de criterios justos, los ciudadanos desarrollarían virtudes cívicas (solidaridad, tolerancia, responsabilidad) y también capital político.¹⁶ El capital político, entendido como la capacidad para el autogobierno y la influencia en la toma de decisiones, incluye cinco componentes: conocimiento, habilidades, actitudes, distancia del poder y recursos. De esta manera, comprende tanto la formación de aptitudes individuales y colectivas como el contexto de funcionamiento (autonomía en relación con el poder) y la capacidad de intervención (competencias, medios, etcétera).¹⁷ Evaluar la contribución de los mecanismos participativos a la construcción de capital político implica contar

¹⁵ Wampler, Brian, “Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities”, *Latin American Politics and Society*, vol. 46, núm. 2, 2004, p. 76.

¹⁶ Pinnington, Elizabeth y Schugurensky, Daniel, *Learning Citizenship by Practicing Democracy*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2010.

¹⁷ Ferla, Paula *et al.*, *op. cit.*

con datos que permitan observar, a lo largo del tiempo, los mencionados indicadores.

La capacidad de un mecanismo de promover capital político, puede analizarse en relación a la expectativa generada por su diseño institucional, pero también como un efecto susceptible de ser producido en la práctica. Más concretamente, por ejemplo, la literatura tiende a valorar positivamente los mecanismos deliberativos y minusvalorar los de democracia directa, por no incluir dicha deliberación. Sin embargo, en la práctica puede ocurrir que un proceso de consulta abra un debate público de calidad, con lo que no necesariamente el voto descalifica un proceso de aprendizaje político colectivo.

3. Los ciudadanos que participan

Evaluar la participación es complejo, porque no sólo se trata de observar números sino también los objetivos de cada mecanismo. Por ejemplo, si el análisis se centra en la revocatoria del mandato, un uso infrecuente puede tanto obedecer a condiciones positivas (el mecanismo no es requerido) como a condiciones negativas (existen trabas *ad hoc* que impiden la utilización). En otras instituciones, como el presupuesto participativo o los concejos vecinales, la participación puede observarse tanto en torno al número de participantes como al perfil de los mismos. La tabla 2, que puede verse en la siguiente página, sintetiza las tres dimensiones y los indicadores sugeridos.

Las experiencias latinoamericanas más exitosas de participación local rondan una tasa de participación del 10%. Aunque estos números son bajos, los defensores de la democracia participativa destacan su papel en complementar y fortalecer la democracia representativa por dar voz a aquellos que de otra manera no serían escuchados. Por ejemplo, para Wampler¹⁸ el presupuesto participativo tiene un principio de justicia social, porque ayuda a redistribuir recursos desde las zonas con mayor bienestar hasta a aquellas más vulnerables. Por este camino, una lectura inmediata conduce a asociar las instituciones participativas orientadas a empoderar a la ciudadanía con la promoción de grupos socialmente desfavorecidos.

¹⁸ Wampler, Brian, *op. cit.*

Tabla 2

<i>Dimensiones para la evaluación de mecanismos de participación ciudadana</i>		
<i>Dimensiones</i>	<i>Indicadores observables</i>	<i>Fuentes</i>
<i>(i) influencia en la definición de asuntos públicos</i>	Definición formal de objetivos. Efectos directos: Registro de decisiones / recomendaciones. Implementación de esas decisiones / recomendaciones /rendimiento de cuentas. Efectos indirectos: legitimación <i>accountability</i> , confianza, satisfacción.	Documentos de gobierno. Estudios de opinión. Investigaciones cualitativas en el campo. Resultados electorales.
<i>(ii) formación cívica</i>	Procesos de participación ciudadana esperados y observados, tipo de participación canalizada, capital social.	
<i>(iii) Los ciudadanos que participan</i>	Número y perfil de participantes. Evolución en el tiempo. Posibilidad de activar mecanismos cuando son requeridos.	

FUENTE: Elaboración propia.

Una lectura más amplia sugiere que en la evolución de la democracia representativa, la ciudadanía (como entidad) se ha visto desfavorecida al perder su capacidad de influencia en la definición de políticas (limitada al ejercicio de elección de autoridades), y que este hecho podría ser contrarrestado con la introducción de nuevas instituciones de control y participación en manos de los ciudadanos.

Ambas visiones —la orientación a grupos desfavorecidos o a la ciudadanía como un todo— han estado presentes en la literatura sobre la democracia participativa y, fundamentalmente, en la evaluación de mecanismos, como el presupuesto participativo. La cuestión no es menor, ya que una u otra postura conduce a pensar en las instituciones participativas como un complemento del sistema existente, para equilibrar fuerzas entre grupos sociales o, alternatively, podría sugerir un camino de transformación institucional más profunda y reequilibrio entre poderes (considerando a la ciudadanía como uno de estos poderes, no sólo durante los periodos de elección de autoridades). La evaluación se realiza sobre el número y perfil de los participantes, y su evolución en el tiempo, considerando los objetivos del mecanismo.

III. Análisis de casos

En América Latina, la promoción de instituciones de participación ciudadana presenta, en lo que refiere a sus orígenes, dos modelos marcadamente diferenciados. Por un lado, se registran las instituciones creadas en el nivel local (los concejos vecinales montevideanos o el presupuesto participativo en la Ciudad de México se inscriben en este grupo). Por otro, aquellas que, pese a implementarse a nivel local, han sido reguladas desde un nivel superior, comúnmente la Constitución nacional (los consejos comunales, la revocatoria de mandato y la silla vacía son ejemplos de esta modalidad). Por otra parte, estos mecanismos difieren en la inclusión de mecanismos de deliberación en su diseño, en el carácter vinculante o consultivo de sus decisiones y en los requisitos para participar (véase tabla 1).

A continuación se presenta a cada una de estas instituciones en función de los tres ejes señalados en la sección precedente: capacidad para incidir en el ámbito público, para promover la formación cívica y atraer un número constante o creciente de participantes, y/o ser susceptibles de ser activadas cuando sean requeridas.

1. El concejo vecinal en Montevideo (1993-)

El proceso de descentralización participativa en la ciudad de Montevideo ha sido bien documentado.¹⁹ Esta experiencia es emblemática por haber sido una de las pioneras en la región, impulsada por la llegada del Frente Amplio a la alcaldía de la ciudad de Montevideo en 1989. El diseño inicial combinó una apuesta por el incremento de la eficiencia, a través de la desconcentración administrativa, con una descentralización política que exploró nuevos modelos en un contexto de fuerte disputa entre los partidos políticos. El proceso de negociación iniciado en 1993 entre el Frente Amplio y los partidos de la oposición derivó en la creación de tres instituciones que se replicaron en las 18 zonas en las que se dividió el territorio: los centros comunales zonales, encargados de la administración; las juntas locales, como órgano ejecutivo compuesto por cinco miembros honorarios, nominados por el intendente de la ciudad, considerando el peso de los partidos políticos en la jurisdicción; y los concejos vecinales,

¹⁹ Veneziano, Alicia, *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. También véase Ferla, Paula *et al.*, *op. cit.*

órgano de participación ciudadana para el asesoramiento, propuesta, seguimiento y control de la gestión, compuestos por vecinos electos por sus convecinos en elecciones organizadas por la intendencia. Esta estructura organizativa ha sufrido modificaciones, entre las que cabe destacar las derivadas de la Ley de Descentralización (Ley 18.586) que condujo a la división de la ciudad de Montevideo en ocho alcaldías y a la elección directa de sus representantes.

En lo que refiere a sus objetivos formales, el concejo vecinal se plantea como un organismo consultivo (incidencia indirecta) con la función de: a) ser portavoz de las necesidades, demandas y propuestas de los barrios ante las autoridades del gobierno, b) estimular la participación de los ciudadanos en la gestión municipal, c) promover la solidaridad a nivel zonal, d) asesorar a los actores de gobierno y e) generar iniciativas que contribuyan al mejoramiento de la gestión.

A la ilusión que el proceso de descentralización participativa generó en los noventa, en que la ciudadanía se movilizó y participó en numerosas asambleas, siguió un lento pero constante declive. Las tres dimensiones escogidas para el análisis muestran resultados poco alentadores: la influencia indirecta de los concejos es puesta en entredicho por la escasa capacidad de llegada a los órganos de toma de decisión. Así, tanto la evaluación de los vecinos como la de los propios concejales muestran desconocimiento o escasa valoración por parte de los primeros, y frustración por parte de los segundos. La falta de resultados mesurables produce una disminución de la legitimidad del concejo vecinal, mientras su carácter electivo desvincula a los concejales de la ciudadanía y les atribuye responsabilidades, sin darles competencias o generar mecanismos apropiados para que las resoluciones del concejo vecinal sean escuchadas y reciban respuestas.

Los estudios de campo muestran que si bien muchos concejales valoran los procesos de aprendizaje derivados de la deliberación, esto no es suficiente para mantener los niveles de participación. La baja incidencia del mismo ha derivado, finalmente, en un constante descenso de las postulaciones de ciudadanos para ser concejales (los candidatos han pasado de 2123 en 2001 a 975 en 2013; y los concejales también se han reducido de 639 en 2001 a 518 en 2013) y de la participación en elecciones a concejos vecinales (que ha bajado desde su punto máximo de 11.8% en 1998 a 6.8% en 2013).²⁰

²⁰ Ferla, Paula *et al.*, *op. cit.*

2. El consejo comunal en Venezuela (2006)

Los consejos comunales se originaron en la reforma de un proyecto fallido: el de los consejos locales de participación (CLP) introducidos en la Constitución de 1999.²¹ Los CLP fueron pensados para la formación, gestión y control de políticas públicas por parte de ciudadanos y autoridades. Estos consejos no tuvieron éxito por la falta de voluntad de implementarlos de las autoridades locales y por la baja participación ciudadana, por lo que en 2006 fueron reemplazados por los consejos comunales (CC).

Desde 2008, los CC se desvincularon de las alcaldías y juntas parroquiales para trabajar en relación directa y sin intermediarios con la presidencia. En 2009, se promulgó la nueva Ley Orgánica de los Consejos Comunales, que vinculó los consejos a las milicias bolivarianas. Los consejos comunales son probablemente una de las instituciones más radicales en su definición, en la medida en que son organizados por los mismos ciudadanos, habilitados a presentar y gestionar proyectos y, por tanto, presupuestos. Para formar un CC se requiere un grupo promotor que ejecute un censo, orientado a fijar los límites geográficos de la comunidad (entre 150 y 400 familias en áreas urbanas), luego se eligen los delegados en una asamblea pública en la que debe participar al menos el 30% de los ciudadanos mayores de quince años. Los voceros o representantes sirven por un periodo de dos años, pueden ser reelectos y sus mandatos son revocables por decisión de la asamblea ciudadana, responsable también de tomar decisiones con la presencia de, al menos, un 30% de los residentes. Finalmente, para recibir recursos del gobierno y obtener personalidad jurídica, el nuevo CC necesita llevar documentos que comprueben que se siguieron los pasos indicados, y registrarse con la Fundación para el Desarrollo y Promoción del Poder Comunal.

La encuesta del Latin American Public Opinion Project señalaba en 2007 que un 36% de entrevistados manifestaba haber participado alguna vez en el CC de su comunidad.²² Goldfrank²³ registra que hacia 2008 se habían financiado alrededor de doce mil proyectos, con un presupuesto de alrededor de un billón de dólares. Estos datos bastan para convertir

²¹ López Maya, Margarita, *op. cit.*

²² Hawkins, Kirk Andrew, "Who Mobilizes? Participatory Democracy in Chavez's Bolivarian Revolution," *Latin American Politics and Society*, 2010.

²³ Goldfrank, Benjamin, "Los consejos comunales: ¿avance o retroceso para la democracia venezolana?", *Iconos*, núm. 40, 2011, pp. 41-55.

al CC en la experiencia más participativa de la región, y con mayores consecuencias sobre la gestión local.

Más allá de la elevada participación, la corrupción, falta de formación de los ciudadanos involucrados, la manipulación política de las instituciones y la falta de una mirada coordinada sobre los asuntos locales (reforzada por la competencia de los CC con el municipio por la gestión de recursos) derivarían en elevada incidencia, aunque en asuntos de nivel micro y con resultados erráticos.²⁴ En cuanto a la formación cívica, Goldfrank²⁵ destaca que los CC podrían tener un rol positivo, desarticulando la polarización imperante en la sociedad venezolana, sin embargo, otros estudios han resaltado la partidización del espacio y su escaso pluralismo.²⁶

Un reciente estudio de Puerta Riera y Chaguaceda²⁷ señala la existencia de 800 consejos comunales en el periodo 2011-2013. Los autores analizan una encuesta y entrevistas aplicadas en doce de catorce municipios de Carabobo, y concluyen que hay una valoración positiva de los CC entre los participantes, ya que se les atribuyen capacidades para conseguir recursos y resolver problemas de la comunidad. A la vez, también confirman los cuestionamientos en relación a la institucionalización de una dinámica clientelar, problemas de corrupción y trabas burocráticas. Otro elemento destacado es la atribución de funciones ajenas a las típicamente asociadas a la participación ciudadana en contextos democráticos, como la creación de unidades socioproductivas de propiedad social o la colaboración con las milicias bolivarianas.

3. La silla vacía en Ecuador (2008-)

La silla vacía en Ecuador fue introducida en la Constitución de 2008. Si los concejos vecinales funcionan como un pequeño parlamento local despojado de competencias (ya que no pueden sancionar ordenanzas ni gestionar presupuesto, sino que su actuación se orienta a proponer y co-

²⁴ Álvarez, Rosángel y García Guadilla, María Pilar, “Contraloría social y clientelismo: la praxis de los consejos comunales en Venezuela”, *Politeia*, vol. 34, núm. 46, 2011.

²⁵ Goldfrank, Benjamin, *op. cit.*

²⁶ López Maya, Margarita, *op. cit.*

²⁷ Puerta Riera, María Isabel y Chaguaceda, Armando, ponencia “Instituciones participativas y cultura democrática en Venezuela. La experiencia de los consejos comunales del estado Carabobo”, en seminario internacional “Los dilemas de la democracia en América Latina: a cuatro décadas de la transición”, México, Flacso México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 30 de septiembre-2 de octubre de 2015.

mentar políticas), la silla vacía crea un mecanismo para la representación ciudadana en el concejo deliberante. Concretamente, la Constitución señala que “las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones” (Constitución de 2008, artículo 101).

Si bien la Constitución aporta un marco general, cada territorio puede adaptar la institución y generar sus propios criterios de implementación. En su estudio sobre el tema, Ramírez²⁸ señala que esta institución no había ocupado un lugar central en las discusiones de Montecristi durante la asamblea constituyente, sin embargo, con la entrada en vigencia de la Constitución, fue una de las que más atrajo la atención de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.

Este mecanismo participativo presenta retos adicionales para la evaluación. Respecto a sus consecuencias directas, la incidencia de un miembro más en el concejo local no parece determinante más que en casos ocasionales.²⁹ En cuanto a la incidencia indirecta, es donde surgen más problemas, tanto normativos como registrados por los estudios de caso. Por un lado, surgen interrogantes en torno a una institución cuya creación se basa en el reforzamiento de la crisis de representación: si la silla vacía representa a los ciudadanos, ¿a quién representan los otros concejales, quienes tanto pueden provenir de partidos como haberse postulado como independientes? Otro problema surge de la ocupación de la silla vacía por una sola persona (que atenta contra la pluralidad de puntos de vista) y el otorgamiento de derecho a voto a alguien no electo por un proceso igualitario.³⁰

En su estudio de los casos de Puerto Quito y Cotacachi, Ramírez y Espinosa³¹ ponen énfasis en las consecuencias de una institución participativa que propicia la generación de una representación “oficial” de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, mientras incentiva la emergencia de disputas entre los actores de la sociedad civil respecto a

²⁸ Ramírez Gallegos, Franklin y Espinosa, Alejandra, “Ocupando la silla vacía: representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador”, *Cuadernos del Cendes*, núm. 81, septiembre-diciembre de 2012, pp. 109-140.

²⁹ Castro-Montero, José Luis, “La silla vacía y el dilema de la participación ciudadana en el Ecuador”, *Ius Humani. Revista de Derecho*, 2015.

³⁰ Pachano, Simón, *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*, Quito, Friedrich-Ebert-Stiftung-ILDIS, 2010.

³¹ Ramírez Gallegos, Franklin y Espinosa, Alejandra, *op. cit.*

la legitimidad de sus específicos espacios como origen de la designación de representantes. Se discute la idoneidad de la representación (organizaciones sociales, colectivos o ciudadanos a título individual) y se confrontan visiones sobre el poder de estos nuevos representantes (derecho a voto) y el estatus temporal, rotativo o permanente de esta representación.

En su estudio del funcionamiento de la silla vacía en ocho concejos cantonales y un distrito metropolitano de la provincia de Pichincha, Castro³² profundiza en los problemas mencionados al indicar también los riesgos de manipulación (cuando el alcalde o asambleas controladas por un partido escogen el representante a la silla vacía) y el monopolio que se observa a menudo en la ocupación del puesto.

Así, aunque la institución atrae el interés de la ciudadanía por participar, no parece ser el mecanismo más adecuado para canalizar el descontento y ofrecer un modelo complementario al esquema representativo clásico, agravado por la presunción de una ciudadanía homogénea, capaz de ser representada en uno o dos asientos del concejo local.

4. El presupuesto participativo en la Ciudad de México

Hasta 1997, el Distrito Federal no contaba con autoridades electas directamente por la ciudadanía³³ (el regente de la ciudad era nombrado por el presidente de la República). Además de la elección directa del jefe de Gobierno, durante esa década se produjeron cambios notables en la ciudad: en 1993, un plebiscito consultó a los habitantes del Distrito Federal sobre el modelo organizativo a introducir; al año siguiente se aprobó el Estatuto de Gobierno y, en 1995, la Asamblea de Representantes expidió su primera Ley de Participación Ciudadana.³⁴ En 2004, una nueva ley de participación (la actividad legislativa en torno a la participación ha sido muy intensa desde los noventa) creó los comités ciudadanos, que reemplazaban las figuras de los comités vecinales, al establecer que sus miembros serían electos por voto directo, universal y secreto de las asambleas ciudadanas electivas.

³² Castro-Montero, José Luis, *op. cit.*

³³ Situación semejante a la de otras ciudades capitales latinoamericanas, en las que también se introdujo la elección directa de representantes en los noventa, como en Buenos Aires o Bogotá.

³⁴ Véase Alacio García, Rosa Ynés (coord.), *Crónica de una elección. El caso de los Comités Ciudadanos en el Distrito Federal*, México, Tirant lo Blanch-UACM, 2013. También Hernández, Héctor y Fernández, Luis, "Democracia directa en la ciudad de México: retos y perspectivas", *Análisis* 8, Friedrich Ebert Stiftung, 2013.

Finalmente, el presupuesto participativo se implementa en la Ciudad de México de acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana, reformada en 2010.³⁵ Desde entonces, funciona como un mecanismo obligatorio, para que en todas las delegaciones se decida colectivamente sobre el destino de una fracción del presupuesto. De acuerdo al artículo 83 de la Ley, el 3% del presupuesto de las delegaciones debe destinarse al presupuesto participativo, orientado a obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, actividades recreativas, deportivas y culturales a realizarse en las colonias o pueblos del Distrito Federal.

El procedimiento permite la preparación de propuestas, que desde 2014 deben ser presentadas ante la Dirección Distrital del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) que les corresponda. En primera instancia, las propuestas son evaluadas por los representantes delegacionales. Si existen más de cinco proyectos con visto positivo, los comités ciudadanos de cada colonia son responsables de preseleccionar, a fin de contar con un máximo de cinco y un mínimo de dos (cuando son menos de cinco, los comités ciudadanos no intervienen y todos los proyectos pasan a votación). Los comités ciudadanos pueden entonces organizar foros informativos.

En la fase final, los proyectos son votados por los ciudadanos en una consulta popular que tiene lugar el segundo domingo de noviembre de cada año (artículo 84). La elección es organizada por el IEDF. Desde 2010 se han realizado cuatro consultas, en las que se ha observado un incremento notable de la participación (de más de 140 000 personas en marzo de 2011 a más de 870 000 personas en 2013), lo que se atribuye a la posibilidad de votar por internet introducida en 2012.³⁶

Entre 2010 y 2013 el comité ciudadano o consejo de pueblo recibía los proyectos, pero desde 2014, la Dirección Distrital del IEDF se establece como única receptora de propuestas de proyectos.³⁷ El comité ciudadano o consejo de pueblo dejó de ser receptor principal de estos proyectos, mientras que el IEDF pasó de tener una función extraordinaria en las decisiones anteriores, a ser el único receptor de las propuestas.

³⁵ La primera Ley de Participación Ciudadana fue aprobada en 1995 y hubo sucesivas modificaciones en años posteriores; disponible en <http://www.trife.gob.mx/legislacionjurisprudencia/catalogo/2015-ley-de-participacion-ciudadana-del-distrito-f>. (Fecha de consulta: 17 de enero de 2016)

³⁶ Hernández, Héctor y Fernández, Luis, *op. cit.*

³⁷ García Gutiérrez, Mauricio, tesis "El presupuesto participativo en la Ciudad de México: un análisis sobre la consecución de los objetivos de profundización democrática y justicia social", CIDE, 2014.

Más investigación se requiere para extraer conclusiones de las fortalezas y debilidades del mecanismo. Aun así, cabe sugerir que la introducción del voto por internet ha permitido ampliar la participación, mientras la consulta popular organizada por el IEDF da garantías al proceso. Por otro lado, despierta dudas la formalización del Comité Ciudadano (confrontándolo con el caso de Montevideo) y su pérdida de protagonismo como promotor de proyectos como espacio de deliberación (lo que convierte al presupuesto participativo en un mecanismo convencional de agregación de intereses), mientras no se observen efectos compensatorios al otorgarse el mismo presupuesto a todas las delegaciones.

5. La consulta popular en Argentina: el caso de Esquel 2003

Los mecanismos de democracia directa son aquellos que permiten a la ciudadanía decidir sobre una cuestión directamente en las urnas. La literatura tiende a distinguirlos, según sean: i) obligatorios, que se activan porque así lo establece la Constitución o las leyes (por ejemplo, ratificación de una nueva Constitución); ii) de autoridades, que son convocados por el Poder Ejecutivo o el Legislativo; iii) por recolección de firmas, que se activan a partir del cumplimiento de una serie de requisitos, básicamente la reunión de firmas en un determinado periodo. Las decisiones pueden ser vinculantes o consultivas. En Argentina, aunque a nivel nacional, los mecanismos de democracia directa son limitados, se han extendido a nivel provincial y municipal.³⁸

Aquí queremos analizar un caso que tuvo lugar el 23 de marzo de 2003 en Esquel. Allí se sometió a votación el proyecto minero de la multinacional Meridian Gold. El 75% de la población se pronunció en las urnas (el voto era voluntario), de ellos, el 17% se manifestaron a favor del proyecto y el 81% en contra. El voto a favor se basaba en los puestos de trabajo (estimados en 1500, en una zona asolada por la desocupación) y los ingresos económicos que obtendría la región, entre otros, en concepto de regalías. El voto negativo se centraba en el rechazo a la utilización de cianuro y el alto consumo de agua de la explotación, que alteraría los recursos hídricos y el ecosistema.

³⁸ Arques, Facundo, “Argentina: una herramienta de los gobernados en manos de los gobernantes”, en Serdült, Uwe y Welp, Yanina, *La dosis hace el veneno. La revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*, Quito, Instituto de la Democracia, 2014; Lafferriere, Emilio, “Argentina: la participación ciudadana como desafío”, en Serdült, Uwe y Welp, Yanina, *Armas de doble filo*, Buenos Aires, Prometeo, 2009.

La empresa había puesto muchos recursos en la campaña, y el gobierno de la ciudad apoyaba la explotación minera. Pese a ello, el gobierno aceptó los resultados de la consulta y el emprendimiento se detuvo. El evento se convirtió en emblemático para las luchas medioambientales en Argentina. La consulta, en sí misma, puede analizarse como un triunfo de los activistas.

En noviembre de 2002, se había formado la Asamblea de Vecinos Autoconvocados por el No a la Mina. Desde entonces, se organizaron numerosas reuniones en las que se coordinaban acciones de protesta, pero también se invitaba a especialistas para conocer más sobre el emprendimiento y sus repercusiones. En paralelo, fue tomando forma un proceso de intercambio con otras organizaciones que, en distintos lugares del territorio nacional y regional, llevaban adelante protestas similares. El 16 de diciembre de 2002, una vecina de la zona presentó un recurso de amparo en donde pedía el cese de las obras por parte de la empresa, ya que se estaba trabajando antes de la aprobación del proyecto, previa consideración y participación en la audiencia pública de la comunidad involucrada y los municipios afectados. El amparo se resolvió a favor de la vecina. Al mes siguiente, una manifestación popular, frente al concejo deliberante, exigía la realización de un plebiscito.

De acuerdo con la Ley Provincial 3.098 (artículo 137):

Procederá el referéndum popular en todos los casos en los cuales el Ejecutivo municipal o el Concejo Deliberante tengan interés en requerir un pronunciamiento sobre determinada cuestión. Procederá también cuando se trate de otorgar concesiones de servicios públicos por más de diez (10) años. Cuando estas concesiones referidas superen los cinco (5) años se requerirá el acuerdo del Concejo Deliberante con el voto de las dos terceras partes de los miembros en ejercicio.

En marzo se realizaba la consulta popular que derivó en el amplio rechazo al emprendimiento minero. La consulta tuvo numerosas consecuencias, ya que además de detenerse las obras, la empresa aceptó haber actuado incorrectamente. En el plano municipal y provincial, hubo cambios legislativos tendientes a mejorar la protección del medioambiente.³⁹

³⁹ Urdinez, María Victoria, "Mecanismos de participación y control ciudadano: el plebiscito en Esquel", *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones "Gino Germani", 2007; disponible en <http://www.aacademica.com/000-024/213.pdf> (fecha de consulta: 15 de enero de 2016).

6. La revocatoria de mandato en Perú (1997-2014)

La revocatoria de mandato es un mecanismo de democracia directa “desde abajo”, pues es activada por la ciudadanía a partir del cumplimiento de una serie de requisitos (número de firmas en un determinado periodo de tiempo) para someter a consulta la destitución de un cargo electo. El debate en torno a esta institución se circunscribe a una tensión fundamental: unos afirman que es un derecho de la ciudadanía, en tanto detentadora última de la soberanía; otros señalan los riesgos de limitar y condicionar excesivamente a los representantes, y aseguran que puede convertirse en un arma peligrosa en manos de otros actores con poder, lo que generará debilidad institucional.⁴⁰

La evaluación del mecanismo muestra un panorama muy complejo en el que se combina la intensiva utilización registrada en Perú (más de cinco mil autoridades sometidas a referendo revocatorio entre 1997 y 2013) y el aval de la ciudadanía al mecanismo. Algunos autores defienden el mecanismo afirmando su potencialidad para incrementar el rendimiento de cuentas y mantener a los representantes bajo control.⁴¹ Para otros, el problema radica en la generación de fuertes problemas de gobernabilidad por la situación de campaña permanente que se produce en algunos territorios.⁴²

Tres elementos queremos destacar en esta síntesis: i) la manipulación del mecanismo por parte de líderes políticos en el contexto de muy baja institucionalización de los partidos; ii) la ineficiencia del mecanismo para resolver los problemas por los que es activado, y iii) la inestabilidad que genera cuando una revocatoria tiene éxito en la remoción de autoridades, por deficiencias en la formulación de la ley.

En cuanto a lo primero, autores como Fernando Tuesta Soldevilla, María Isabel Remy y Martín Tanaka⁴³ han observado que la intención de an-

⁴⁰ Welp, Yanina, “Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability?”, *Democratization*, 2015; disponible en <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510347.2015.1060222> (fecha de consulta: 20 de enero de 2016).

⁴¹ Quintanilla, Alfredo, “El debate sobre la revocatoria y las reformas de la ley 26300”, *Perú Hoy*, Desco, 2013.

⁴² Tuesta Soldevilla, Fernando (ed.), *Una onda expansiva*, Lima, Jurado Nacional de Elecciones, 2014.

⁴³ Véase *idem*; también Remy, María Isabel, “Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política”, en Vich, Víctor (ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*, Lima, Instituto de

tipicar elecciones es el trasfondo que impulsa buena parte de los procesos revocatorios. Pero la revocatoria se ha vuelto un instrumento muy popular, debido a que los gobiernos no satisfacen las expectativas ciudadanas, y a la debilidad de otros mecanismos de rendición de cuentas. Por un lado, los actos de corrupción no son suficientemente perseguidos, y por otro, la discrecionalidad de los representantes es moneda corriente, lo que podría provenir de presiones de intereses económicos, ejercicio unilateral del poder o, también, la simple lógica de campaña que hace que en periodos electorales se prometa mucho más de lo que se podrá cumplir.

Se ha observado que las principales razones para activar revocatorias son: el incumplimiento del programa, mal uso de fondos públicos, corrupción, nepotismo, falta de transparencia y rendimiento de cuentas, resistencia de las autoridades a convocar, por ejemplo, el presupuesto participativo. Estos causales plantean un dilema, porque la lógica de las campañas electorales es la de las grandes promesas y la de la gestión de los constreñimientos, pero es complejo también evaluar el cumplimiento del programa a un año de iniciado el gobierno. Otras cuestiones, como la corrupción, deberían ser resueltas por la justicia, mientras las sanciones administrativas deberían funcionar para forzar al cumplimiento de la normativa de participación.

Finalmente, Tuesta Soldevilla⁴⁴ muestra que cuando una revocatoria tiene éxito en remover a un tercio de las autoridades, se forma un gobierno interino hasta la convocatoria de nuevas elecciones, en que se eligen autoridades para completar el mandato, lo que deriva en que en un periodo de cuatro años convivan tres gobiernos, a menudo atravesados por una situación de campaña permanente.

IV. Conclusiones

A partir del recorrido realizado, centrado en el análisis de seis instituciones de participación local, reguladas y activadas en distintos países de América Latina —el concejo vecinal en Montevideo, el consejo comunal en Venezuela, la silla vacía en Ecuador, el presupuesto participativo en la Ciudad de México, la consulta popular en Argentina y la revocatoria

Estudios Peruanos, 2005, y Tanaka, Martín, “Representación, descentralización y participación ciudadana en el Perú: ¿la mejor combinación?”, en Mascareño, Carlos y Montecinos, Egon (coords.), *Democracia participativa vs. representación*, Chile, Universidad de Los Lagos-Cendes, 2012.

⁴⁴ Tuesta Soldevilla, Fernando (ed.), *op. cit.*

del mandato en municipios de Perú—, podemos señalar algunas conclusiones:

1. Para que los mecanismos participativos contribuyan a profundizar la democracia, tienen que cumplir con sus objetivos: si se orientan al debate de los asuntos públicos, deben tener capacidad para incidir en ellos. Ésta es una de las principales conclusiones que deriva del análisis del concejo vecinal en Montevideo, en que a un momento de efervescencia inicial ha seguido un constante declive del interés por participar, claramente asociado a la baja incidencia del mecanismo. Si estos espacios de participación no son suficientemente tomados en cuenta, su debilidad institucional (el hecho de que sus decisiones no tengan carácter vinculante y los responsables de poner en marcha políticas públicas no estén obligados a rendir cuentas) podría generar el efecto inverso, al deseado inicialmente, y fortalecer el desencanto ciudadano con la democracia representativa.

2. Sin embargo, la incidencia es una condición necesaria, pero no suficiente, que no garantiza la profundización de la democracia. Ésta es una de las principales conclusiones derivadas del análisis del consejo comunal en Venezuela, que cada vez más se asocia con un mecanismo clientelar, mientras se observa que la gestión micro puede perjudicar la planificación en y del territorio.

3. La regulación excesiva (innecesaria) de espacios de participación ciudadana es un aspecto que requiere mayor estudio. Podemos sugerir que un concejo vecinal o un comité ciudadano, en tanto no gestionan presupuesto ni tienen competencias, no deberían ser instituciones tan formalmente reguladas. En la experiencia de Montevideo, de acuerdo a lo que muestran las entrevistas, la institucionalización podría haber derivado en un distanciamiento del concejo vecinal con respecto a la ciudadanía, agravado por su escasa valoración como promotor de políticas públicas. Cabe abrir un debate sobre la necesidad de establecer, por ejemplo, procesos electorales controlados y regulados por el estado de estos espacios que quizá deberían ser ámbito de la organización autónoma ciudadana.

4. Asociado a lo anterior, algunos mecanismos participativos profundizan los problemas de la representación. Esto parece especialmente evidente en instituciones como la silla vacía en Ecuador, en las que se elige a un representante de la ciudadanía para participar en los debates del concejo deliberante con voz y voto, lo que genera numerosas contradicciones y cuestionamientos sobre la representatividad de los otros representan-

tes, sobre los mecanismos de selección del ocupante de la silla vacía, la reducción de “la ciudadanía” a un actor homogéneo, etcétera.

5. La experiencia de la consulta popular en Esquel, Argentina, muestra que la existencia de mecanismos de democracia directa puede funcionar como una muy eficiente válvula de escape que permite resolver tensiones (siempre y cuando existan garantías democráticas). El caso de Esquel es emblemático, porque la consulta fue el resultado de la activación de una ley (que obligaba a la consulta) a partir de un reclamo judicial de una ciudadana. Aunque el mecanismo en su diseño institucional no incluye la deliberación, el proceso muestra que funcionó promoviendo la formación cívica y el empoderamiento ciudadano.

6. Finalmente, la revocatoria de mandato, tal como se activó en Perú entre 1997 y 2013 (la ley fue reformada posteriormente), muestra que si sobre la debilidad institucional (principalmente un muy poco institucionalizado sistema de partidos) se instalan diseños participativos ineficientes, los resultados pueden ser perniciosos. La experiencia debe conducir a un mayor análisis de las políticas a implementar cuando se espera promover la participación y el control ciudadano, y un mayor trabajo sobre el cumplimiento de la ley, y en particular, de implementación de mecanismos más eficientes para sancionar a las autoridades que no cumplen con sus obligaciones y obligar al cumplimiento de las mismas.

Tabla 3

<i>Caso</i>		<i>Influencia en la definición de asuntos públicos</i>	<i>Formación cívica</i>	<i>Los ciudadanos que participan</i>
Concejo vecinal	Montevideo (1993-)	Indirecta, elaboración de propuestas. Los estudios registran frustración entre los participantes, bajo reconocimiento de la comunidad y distancia con los espacios de gestión.	A través de la deliberación. Estudios recientes han tendido a incrementar la relación entre la valoración del espacio y sus consecuencias efectivas, con resultados negativos (creciente desencanto con el espacio).	No se observa efecto redistributivo. Descenso de la participación a lo largo del tiempo.

Consejo comunal	Venezuela (2006-)	Directa en la elaboración e implementación de propuestas. Los estudios muestran resultados controvertidos en términos de incremento de la eficiencia, corrupción, etcétera.	Los estudios no son concluyentes. Para unos han contribuido a disminuir la polarización, para otros están cooptados por el poder político.	Sin registro claro; acuerdo en que la participación es elevada.
Silla vacía	Ecuador (2008-)	Representantes “ciudadanos” con derecho a voz y voto en la asamblea. Incidencia menor (por el peso de un escaño) y controvertida en su definición.	Los estudios indican que algunas experiencias habrían desarrollado problemas semejantes a los tradicionales, en términos de bajo rendimiento de cuentas y representatividad.	Elevado interés por participar, reducida capacidad del mecanismo.
Presupuesto participativo	Ciudad de México	Permite proponer y votar sobre el destino de una parte del presupuesto.	El mecanismo no incluye espacios de deliberación, aunque los comités ciudadanos pueden organizar foros de discusión, una vez que los proyectos están seleccionados.	Bajo número de participantes, con tendencia a incrementarse, especialmente con el uso del voto electrónico.
Consulta popular	Consulta en Esquel 2003 (Argentina)	Proponer o vetar leyes o asuntos de interés público. El caso de Esquel 2003 derivó en una consulta que detuvo un emprendimiento considerado pernicioso para el medio ambiente.	El mecanismo no incluye la deliberación, pero en este caso, la misma se produjo como parte del trabajo de la asamblea ciudadana.	Elevada participación en una experiencia puntual.

Revocatoria de mandato	Experiencia de Perú (1997-2013)	Incidencia directa si se activa el referendo (se remueve o ratifica la autoridad). Las encuestas muestran un elevado nivel de apoyo al mecanismo, pero los estudios advierten de los problemas de gobernabilidad (y eficiencia) que podría crear.	No hay estudios que permitan asociar la activación del mecanismo con procesos de generación de capital político.	Elevada participación en la reunión de firmas y voto, observada en el despliegue de procesos.
------------------------	---------------------------------	---	--	---

FUENTE: elaboración propia.